

Este documento está publicado en:

Parejo Alfonso, L. (1982). Los poderes de ejecución del Juez contencioso-administrativo : la Ley francesa de 16 de julio de 1980 . *Revista internacional y comparada de relaciones laborales y derecho del empleo*, n.2, v.6, pp. 37-57

© 1982 by Editorial Civitas, S.A.

Luciano Parejo Alfonso

Los poderes de ejecución del Juez contencioso-administrativo: la Ley francesa de 16 de julio de 1980

Sumario: I. *Introducción.*—II. *La ley y su interés para el Derecho español.*
III. *La implantación de la condena pecuniaria coercitiva («astreintes»)*
como técnica para forzar la ejecución de las sentencias.—IV. *Reforzamiento*
de la condena pecuniaria coercitiva («astreintes») a través de la responsabilidad
personal del funcionario público.—V. *La garantía final:*
el cuasiautomatismo de la ejecución de las sentencias condenatorias al pago
de cantidad.—VI. *Consideraciones finales referidas al Derecho español,*
a la luz de la Sentencia del Tribunal Constitucional de 7 de junio de 1982.

I

En Francia, país modelo del régimen administrativo, la interpretación de los principios de separación de la Administración y la Jurisdicción, de inembargabilidad de los bienes y fondos públicos y de la no comprensión de las vías de Derecho común por las fórmulas ejecutorias de las resoluciones de la Jurisdicción contencioso-administrativa, establecida precisamente por esta última, ha conducido a la tesis, firmemente establecida, según la cual el Juez de la Administración Pública carece, frente a ésta, no sólo de la posibilidad de la utilización de las vías de ejecución ordinarias, sino —lo que es aún más decisivo— de la facultad de pronunciar condenas de hacer o no hacer («astreintes») o de cualesquiera órdenes o mandatos («injoctions»). Afirmar esta última sería tanto como quebrar el dogma de la interdicción de toda sustitución por el Juez en la función de administrar, que está en la base del tópico del carácter meramente revisor de la Jurisdicción contencioso-administrativa.

El resultado de este desfallecimiento de los poderes del Juez administrativo por relación a los propios de la función judicial no es otro que una situación altamente insatisfactoria en el orden de la efectiva ejecución de las sentencias firmes de la Jurisdicción contencioso-administrativa, es decir, de la eficacia de la cosa juzgada en el Derecho Administrativo; en último término, una quiebra de la virtualidad real en él del básico principio del Estado de Derecho, en el que la santidad de la cosa juzgada juega un papel central.

Porque la ejecución de las sentencias queda entregada, en definitiva, a la propia Administración Pública vencida en juicio y, consecuentemente, enmarcada en la misma dinámica administrativa que dio lugar al contencioso; dinámica

en la que aparecen desde las reales dificultades derivadas de la complejidad misma del problema de que se trate y de la organización administrativa, pasando por la inercia propia de su funcionamiento y la aplicación tópica de los principios de gestión económico-financiera, hasta la mala voluntad en orden al cumplimiento de los pronunciamientos judiciales.

De este modo y como señala J. TERCINET (*Vers la fin d'inexécution des décisions juridictionnelles par l'administration?* L'Actualité Juridique Droit Administratif, 20 de enero de 1981, pág. 4), el precedente sistema, es decir, el tradicional, proyecta la imagen de que la ejecución de la cosa juzgada no tiene, para la Administración, un carácter imperativo, de modo que ésta puede eludir el cumplimiento por comodidad o pereza o en razón a fundamentos de orden presupuestario y financiero de valor inferior en todo caso al principio de la eficacia de la cosa juzgada.

Existen desde luego en ese sistema tradicional fórmulas al alcance del justiciable para lograr la ejecución de los fallos contencioso-administrativos. Por de pronto, se le ofrecen tres posibilidades al margen del proceso contencioso-administrativo:

a) La intervención no contenciosa del Consejo de Estado, conforme a las previsiones de los Decretos números 63-766, de 30 de julio de 1963, y 69-88, de 20 de enero de 1969 (una exposición más detallada sobre el contenido de estas disposiciones en P. BON, *Un progrès de l'Etat de droit: la loi du 16 Juillet 1980 relative aux astreintes en matière administrative et à l'exécution des jugements par la puissance publique*, «Revue du Droit Public», núm. 1, 1981, páginas 7 a 11, ambas inclusive).

Esa intervención puede producirse bajo tres formas:

a') A petición de un ministro y para la precisión de los términos y condiciones de la ejecución de una sentencia anulatoria (en recurso por «excès de pouvoir») o condenatoria al pago de cantidad (en recurso de «pleine juridiction»), en cuyo caso se procede a la designación de un miembro del Consejo de Estado para el cumplimiento del cometido de asesoramiento a la Administración bajo la autoridad del Presidente de la «Commission du Rapport»; procedimiento que parece haber sido poco utilizado.

b') A iniciativa del Vicepresidente del Consejo de Estado o del Presidente de su Sección de lo Contencioso y para requerir del Presidente de la «Commission du Rapport» que llame la atención de la Administración sobre las actuaciones procedentes en orden a la ejecución de un fallo judicial. También en este caso se procede a la designación de un miembro del Consejo de Estado, al que queda encomendado el asunto.

c') A iniciativa de los propios justiciables, que pueden acudir a la «Commission du Rapport», una vez cumplidos tres meses desde la notificación del pronunciamiento judicial.

A fin de reforzar la eficacia real de esta vía se han tomado dos medidas: la publicación, a partir de 1973, de una «guía del justiciable» (editada por la Documentation Française), en la que se hace hincapié en la existencia de la misma, y la consignación, en las notificaciones de los pronunciamientos del Con-

sejo de Estado y de los Tribunales administrativos, de la posibilidad de acudir al Consejo de Estado en caso de inejecución.

Requerida la Comisión, ésta puede designar un «rapporteur», que —en caso de falta de pronta respuesta por la Administración a la primera comunicación de aquélla— puede entrar en contacto directo con las dependencias y los servicios directamente encargados de la ejecución. Cabe también la utilización de los Tribunales administrativos en el caso de que la ejecución corresponda a las entidades locales o requiera el conocimiento de una situación de hecho, así como —incluso y para el supuesto de una excesiva lentitud o mala voluntad por parte de la Administración— la citación de representantes de los Ministerios correspondientes ante la Comisión. De todas formas, frente a la reticencia de la Administración, al Consejo de Estado sólo le resta la constancia de la misma en su informe anual (al igual que en las dos vías anteriormente examinadas). Denunciada la falta de eficacia de esta «sanción» por la doctrina francesa, sobre todo porque a su escaso valor propio no le acompañaba siquiera la publicidad, desde 1973 (en extracto) y 1975 (en extenso) se ha venido publicando la parte del informe anual relativo a la ejecución de las sentencias contencioso-administrativas.

b) La intervención del «Médiateur», en los términos de su ley creadora (la Ley 73-6, de 3 de enero de 1973) y de la número 76-1211, de 24 de diciembre de 1976, que completó la regulación de la figura.

Ha sido este último texto legal el que ha establecido expresamente la facultad del «Médiateur» para, en caso de inejecución de una sentencia firme, «ordenar» («enjoindre») a la Administración a estar y pasar por dicho pronunciamiento en un determinado plazo. Consecuentemente, el «Médiateur» ha pasado a ser una figura de cierta importancia en la ejecución de las sentencias, toda vez que la ley le habilita, como queda visto, para: emplazar (ordenar) a la Administración al cumplimiento o ejecución y fijarle un plazo al efecto. Estas dos facultades se acompañan de la posibilidad de formular un informe especial, caso de inobservancia de su emplazamiento.

c) La intervención de la Administración de tutela en el caso de que el vencido en juicio sea un ente descentralizado (en lo sustancial, los entes locales).

Esta vía sólo es de una relativa eficacia cuando se trata de sentencias condenatorias al pago de cantidad. Porque el Consejo de Estado francés ha negado la posibilidad de la subrogación de la Administración tutelante en otro caso.

De todas formas, incluso en el supuesto de intervención de la Administración tutelante, no existe garantía para el justiciable, porque la misma puede resolver no ordenar la inclusión del crédito correspondiente en el presupuesto de la entidad afectada (se entiende esta competencia como discrecional de la Administración tutelante).

Con los precedentes procedimientos coexisten otros ya propiamente contenciosos:

1. Por la vía del recurso contencioso-administrativo por «excés de pouvoir» cabe, en efecto, la formulación —frente a la inejecución de la sentencia anulatoria— de un nuevo recurso con la pretensión de la anulación de la decisión administrativa expresa o presunta de inejecución de dicha sentencia.

2. A través del recurso contencioso-administrativo de plena jurisdicción es posible la exigencia de responsabilidad patrimonial por inexecución total o parcial del correspondiente fallo judicial, o incluso por simple demora en la ejecución (mediante la calificación de estos supuestos como «faute de service»).

De este modo, el incumplimiento o cumplimiento tardío o defectuoso por la Administración de una condena al pago de cantidad puede conducir a una condena al pago no sólo de los intereses de demora correspondientes (que una Ley de 11 de julio de 1975, a fin de incitar al pronto cumplimiento de los fallos judiciales, elevó en cinco puntos a partir del transcurso del plazo de dos meses contados desde el día en que la decisión judicial haya adquirido la condición de ejecutoria), sino de una compensación o indemnización específica por la inexecución (total o parcial) o la ejecución defectuosa.

Ello significa también que los fallos anulatorios (en recurso por exceso de poder) pueden transformarse (caso de su incumplimiento) en condenas al pago de cantidad (indemnización sustitutoria).

Ahora bien, estos procedimientos contenciosos, que ya por sí mismos imponen una específica carga sobre el justiciable (la de seguir un nuevo proceso para obtener la anulación de la decisión administrativa de inexecución o, en su caso, la condena al pago de intereses o de la indemnización correspondiente), no ofrecen un grado aceptable de eficacia. Porque, aun cuando desde principios de este siglo, la jurisprudencia del Conseil d'Etat desarrolló fórmulas indirectas de intimación a la Administración (en el recurso por exceso de poder: inclusión en la fundamentación del fallo de la solución positiva correcta e incluso de las medidas procedentes de ejecución o, en su caso, reenvío de la cuestión a la Administración «pour faire ce que de droit»; en el de plena jurisdicción: fijación de un plazo para la regularización de la situación del administrado, con advertencia de condena en otro caso a la Administración al pago de cantidad; condenas alternativas a hacer desaparecer las causas de lesión al patrimonio del administrado o a pagar una indemnización hasta la desaparición efectiva del daño o perjuicio), lo cierto es que estas técnicas no se han desarrollado y han tropezado en todo caso con dos últimos e insalvables obstáculos:

— De un lado, la prohibición al Juez de «faire acte d'administrateur» (que trae causa del principio, más arriba aludido, de separación de la Administración y la Jurisdicción), que enerva toda posibilidad de pronunciamiento judicial sustitutorio de la decisión (expresa o presunta) administrativa.

En realidad, esta prohibición, lejos de tener un sólido fundamento principal, no es más que un último arrastre histórico en el proceso de sumisión del poder al Derecho, la regla en que se expresa el equilibrio alcanzado hasta ahora en ese proceso. El Juez administrativo, aun estando plenamente habilitado para enjuiciar la Administración, es consciente de que ésta mantiene aún una gran parte de su independencia y de sus prerrogativas y, en concreto, la de no ser objeto en sus bienes de medidas judiciales ordinarias de ejecución. De ahí que, sabiendo que en último término carece de estas últimas, el Juez —manteniendo el principio comentado— no hace sino dejar a salvo su prestigio, que se vería afectado en el caso de desobediencia a sus órdenes o mandatos, no susceptible de adecuada respuesta judicial.

— Con lo cual se llega al segundo y definitivo obstáculo: las condenas pecuniarias en que en último término pueden llegar a convertirse los fallos contencioso-administrativos tienen una eficacia limitada por la práctica ausencia de procedimientos ejecutivos contra la Administración; especialidad ésta que se ha basado tradicionalmente en la presunción de solvencia y de buena fe en la Administración, en las normas que regulan el comportamiento económico-financiero de ésta (economía basada y regida enteramente por presupuestos) y en la inembargabilidad de los bienes públicos.

La doctrina francesa clásica (HAURIOU, DUGUIT, JEZE) pretendió superar estas dificultades por la vía de la responsabilidad personal del funcionario al que fuere imputable la inejecución de los fallos judiciales, creyendo ver en ella un medio eficaz de mover a la organización administrativa a la efectiva ejecución de los mismos. No obstante, la evolución progresiva de esta institución en Derecho francés —tendente a la restricción de la responsabilidad personal del funcionario—, unida al hecho de que sólo en contadas ocasiones la inejecución de sentencias es debida a la actitud de concretos funcionarios (es más bien el fruto de la conjunción de una pluralidad de factores harto complejos), han desposeído de todo futuro a dicha tesis.

Resumiendo la situación —en punto a la ejecución de las sentencias contencioso-administrativas— en Francia hasta la promulgación de la ley que nos proponemos comentar, puede decirse que era merecedora de un juicio claramente desfavorable, en tanto que las técnicas que proporcionaba no ofrecían garantías suficientes en orden a la ejecución plena de los fallos judiciales firmes, con quiebra evidente de la santidad de la cosa juzgada, es decir, de uno de los pilares del Estado de Derecho. De hecho, y aun a falta de datos enteramente fiables, un apreciable número de sentencias quedaban sin cumplir total o parcialmente o eran objeto de un cumplimiento defectuoso, según apreciaciones de la doctrina.

II. LA LEY Y SU INTERES PARA EL DERECHO ESPAÑOL

Siendo ésta la situación, el Consejo de Ministros decide —el 19 de abril de 1977— la presentación al Parlamento de un proyecto de ley sobre las «astreintes» (o condenas al pago de una cantidad para compeler a la ejecución y, además, como retribución por el perjuicio derivado del incumplimiento de un fallo judicial firme) en materia administrativa; hecho que no pudo por menos de ser saludado con alborozo por la doctrina. En principio, el proyecto sólo contemplaba dos medidas:

— De un lado, la habilitación al Consejo de Estado para pronunciar «astreintes» contra la Administración, a fin de asegurar la ejecución de la cosa juzgada en lo contencioso-administrativo.

— Y, de otro, la posibilidad de la sanción por la «Cour de discipline budgétaire et financière» de todo funcionario cuya conducta hubiera dado lugar a una «astreinte» (la sanción podía ir de 500 francos al montante total del sueldo bruto anual).

En la Asamblea Nacional, sin embargo, se aprobó la introducción de una tercera medida: el valor y la eficacia de las decisiones judiciales ejecutorias, que condenaran a la Administración al pago de una suma de dinero, como órdenes o mandamientos de pago por la suma a que se refieran, de modo que la Tesorería correspondiente ha de proceder directamente al abono contra la simple presentación de la correspondiente ejecutoria extendida en debida forma.

Ante esa iniciativa parlamentaria, el Gobierno ofreció una solución transaccional, que no prosperó, quedando paralizada la tramitación del proyecto en 1978 y a lo largo de dos años. La superación de esta situación se produjo sólo tras la presentación por el Gobierno de una nueva enmienda transaccional, que partía del valor de órdenes de pago de las decisiones judiciales firmes condenatorias al pago de cantidad de forma cuasiautomática. De esta forma, tras ser aprobada en el mismo año 1980 tanto por la Asamblea Nacional como por el Senado, el proyecto se convirtió finalmente en la Ley 80-539, de 16 de julio de 1980, publicada en el *Journal Officiel* del día siguiente (se trata de un texto legal ciertamente breve, pues consta únicamente de ocho artículos).

Aun cuando esta noticia de la innovación legal francesa se dé con cierto retraso, su interés actual para nosotros sigue siendo de primer orden. Pues en España nos encontramos con una Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa, que entrega la ejecución de las sentencias prácticamente en manos de la Administración (con la salvedad de las facultades que a los Tribunales contencioso-administrativos reconocen los artículos 106, 107 y 110 de la misma) y que, en este punto, debe considerarse derogada por las tajantes disposiciones contenidas en los artículos 117, 3 y 118 de la Constitución, conforme a los cuales (en términos absolutos y sin hacer excepción de la Jurisdicción que aquí interesa):

«El ejercicio de la potestad jurisdiccional en todo tipo de procesos, juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado, corresponde exclusivamente a los Juzgados y Tribunales determinados por las leyes, según las normas de competencia y procedimiento que las mismas establezcan.»

«Es obligado cumplir las sentencias y demás resoluciones firmes de los Jueces y Tribunales, así como prestar la colaboración requerida por éstos en el curso del proceso y en la ejecución de lo resuelto.»

En nuestro Derecho urge, pues, una nueva regulación de la ejecución de las sentencias de la Jurisdicción contencioso-administrativa acorde con los principios constitucionales anteriores. Un sector de la doctrina (vid. E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, Ed. Civitas, 2.ª, Madrid, 1981, tomo II, págs. 564 a 566) tras señalar esa necesidad, como consecuencia de la derogación en este punto de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y de la inseguridad actual, por tanto, del régimen de la ejecución de sus sentencias (régimen que ha de integrarse desde y con la norma dominante constitucional), apunta ya —por lo que hace a los fallos condenatorios al pago de cantidad— una solución progresiva (que está en la línea de la francesa como veremos, pero que va más allá que ésta), consistente en la posibilidad de la expedición judicial de mandamientos de pago vinculantes para la Tesorería y, por tanto y en definitiva (en ausencia de crédito presupuestario bastante), sobre el Banco de España (en su condición

garantizadora de los servicios financieros de la Tesorería del Estado: art. 109 de la Ley General Presupuestaria).

Y, de otro lado, la situación real en nuestro país en cuanto a la efectiva ejecución de las sentencias contencioso-administrativas dista mucho, al igual que en Francia, de ser satisfactoria. Aunque no existan datos fidedignos al respecto, la experiencia práctica permite afirmar que no es en absoluto infrecuente no ya el caso de ejecución tardía o incompleta, sino la inejecución pura y simple.

Veamos, pues, el sistema francés instaurado por la Ley de 16 de julio de 1980 relativa «aux astreintes prononcées en matière administrative et à l'exécution des jugements par les personnes morales de droit public». Y a ese efecto, parece conveniente seguir, más que el puro orden secuencial de los preceptos de la ley, un criterio sistemático, como el que establece en su comentario de dicho texto J. TERCINET (*op. cit.*).

III. LA IMPLANTACION DE LA CONDENA PECUNIARIA COERCITIVA («ASTREINTE») COMO TECNICA PARA FORZAR LA EJECUCION DE LAS SENTENCIAS

La primera gran innovación de la ley radica en la afirmación de la posibilidad del pronunciamiento de «astreintes» judiciales en materia administrativa. Su artículo 2 establece, en efecto, textualmente lo siguiente:

«En caso de inejecución de una decisión producida por una jurisdicción administrativa, el Consejo de Estado puede, incluso de oficio, pronunciar una "astreinte" contra las personas morales de Derecho público a fin de asegurar la ejecución de dicha decisión.»

Por «astreinte», según P. BON (*op. cit.*, pág. 31), ha de entenderse la condena pecuniaria, de carácter accesorio y eventual, fijada generalmente a un tanto por día de retraso, que se añade a la condena principal para el caso de que ésta no se cumpla en el plazo el efecto señalado por el Juez y que persigue constreñir al deudor —a través de la amenaza de incremento progresivo de su deuda en que consiste— al cumplimiento de una obligación que presupone o requiere un acto personal. Se trata, pues, de una técnica que incide sobre los bienes como medio de compeler indirectamente a un hacer, a un comportamiento.

La «astreinte» es una técnica construida jurisprudencialmente, a partir de los primeros años del siglo XIX, sin cobertura expresa en texto legal alguno, pero que fue legitimada definitivamente —en materia civil— por la Ley 72-626, de 5 de julio de 1972. Su ámbito de aplicación estaba circunscrito hasta 1980, como resulta de lo dicho, al propio de la jurisdicción civil ordinaria (no obstante, el «Tribunal des Conflits» —pronunciamientos de 17 de junio de 1948, en el asunto *Manufacture de velours et peluches et Société Velvetia*, y de 2 de febrero de 1950 en el asunto *Gauffreteau c. Manufacture d'armes de Châtellerault*— había aceptado la posibilidad de «astreintes» impuestas por el Juez ordinario a la Administración en supuestos reconducibles a la actuación de ésta en vía de hecho), por cuanto, como quedó dicho más arriba, el Juez ad-

Luciano Parejo Alfonso

ministrativo se negó sistemáticamente a reconocerse a sí mismo una tal facultad sobre la Administración (el Consejo de Estado siempre ha anulado los pronunciamientos de Tribunales administrativos continentales de «astreintes»; en este sentido las decisiones de 27 de febrero de 1924, *Commune de Morzine*, y 3 de enero de 1958, *Deschamps*), ejerciéndola únicamente en relación con particulares contratantes con la Administración.

Se trata de una técnica no identificable con la de condena al pago de los perjuicios por demora (los intereses pactados o los legales) o a la indemnización de daños y perjuicios en general, en tanto que instituciones éstas referidas a la reparación, a la indemnidad del patrimonio del que ha obtenido satisfacción a su derecho en una decisión judicial firme. La «astreinte», por el contrario, tiene un objeto radicalmente distinto, en tanto que centrado exclusivamente en la incitación al deudor a la ejecución o cumplimiento de la resolución judicial correspondiente. Por ello, son propias a la «astreinte» las notas de *coerción* (por implicar un constreñimiento dirigido a conseguir la ejecución) y de *discrecionalidad* (en el sentido de que el montante de la condena correspondiente queda al prudente arbitrio del Juez y no está condicionada por los perjuicios reales sufridos por el acreedor según título judicial).

En razón a estas características, la «astreinte» opera en dos momentos: provisional el uno (fijación inicial de la condena pecuniaria por incumplimiento, a fin de perseguir el efecto de constreñimiento y a reserva de la liquidación final de la condena a tenor de la conducta del condenado) y definitivo el otro (concreción final de la condena pecuniaria). Así la regula también la ley aquí comentada para el ámbito administrativo, pues a tenor de su artículo 3:

«La "astreinte" es provisional o definitiva. Deberá ser considerada como provisional, salvo que el Consejo de Estado haya expresado su carácter definitivo. Es independiente de los daños y perjuicios.»

Gracias a esta descomposición del pronunciamiento de la «astreinte» en provisional y definitivo, la condena accesoria en que consiste puede desempeñar mejor su función de coerción indirecta al cumplimiento *in natura* del fallo judicial sobre el fondo del litigio: provisionalmente cabe establecer una sanción pecuniaria elevada, toda vez que en todo caso es susceptible luego de ser modulada (al tiempo del pronunciamiento definitivo sobre la misma), a fin de adaptarla a los términos y circunstancias reales de la conducta de la Administración en orden a la ejecución. El juego recíproco de uno y otro momento aparece regulado en el artículo 4 de la ley:

«En caso de inexecución total o parcial o de ejecución tardía, el Consejo de Estado procede a la liquidación de la "astreinte" que haya pronunciado.

Salvo que se establezca que la inexecución de la decisión se debe a caso fortuito o fuerza mayor, el Consejo de Estado no puede modificar el montante de la "astreinte" definitiva a la hora de su liquidación. El Consejo de Estado puede moderar o suprimir la "astreinte" provisional, incluso en caso de inexecución comprobada.»

En razón a la finalidad institucional propia de la «astreinte», el artículo 5 de la ley autoriza al Consejo de Estado para decidir que una parte de la misma no sea entregada al demandante de la ejecución; parte que, en dicho supuesto, se destina a los fondos de equipamiento de las entidades locales.

La regulación que el texto legal dedica a la institución examinada finaliza con una precisión importante: los poderes atribuidos al Consejo de Estado pueden ser ejercidos por el Presidente de la Sección de lo Contencioso de dicho Organismo.

Las líneas maestras de la regulación positiva de la «astreinte» en materia administrativa pueden, pues, establecerse así:

1. El reconocimiento al Juez administrativo del poder de constreñir, de ordenar a la Administración para la ejecución de sus sentencias. Esta es indudablemente la gran innovación del texto legal de 1980. Sin embargo, el poder que se reconoce al Juez administrativo aparece configurado en términos tales (como inmediatamente veremos) que la innovación que representa no supone —como señala J. TERCINET (*op. cit.*, pág. 7)— una alteración radical de los principios tradicionales en la materia.

Y no implica tal alteración, en el plano teórico, porque:

— El único texto general prohibitivo de toda coerción sobre las personas es —en Derecho francés— el artículo 1.142 del Code Civil, que ha sido interpretado por la doctrina y la jurisprudencia civilistas como no excluyente de la coerción sobre los bienes.

Legalmente, pues, nada se opondría a la aplicación judicial de la coerción sobre los bienes en materia administrativa, puesto que se trataría exclusivamente de condenar a la Administración bien a ejecutar en sus propios términos el fallo judicial, bien a pagar una cantidad de dinero, con lo cual es claro que no habría infracción del principio de no coerción sobre las personas.

— Ciertamente que el principio de separación entre la Administración y la Jurisdicción y, consecuentemente, el de prohibición a ésta de «faire acte d'administrateur», parecen oponerse a la posibilidad de mandatos u órdenes judiciales sobre la Administración. Pero esta oposición sólo es aparente, porque si bien la condena judicial (con mandato de su cumplimiento en plazo determinado) implica la pérdida por la Administración de su libertad de acción (habrá de actuar en el sentido predeterminado por el fallo judicial, sin poder siquiera decidir el momento de su actuación), no comporta en modo alguno la sustitución de la Administración por el Juez (es la Administración la que ha de actuar). Y la predeterminación de la acción administrativa por la cosa juzgada no puede considerarse anormal, pues lo verdaderamente anormal e insostenible es precisamente la situación de no vinculación de la Administración a la cosa juzgada (situación que equivale, de hecho, a reconocer que ésta no está sometida por entero al Derecho).

2. La limitación del poder de «astreinte» al supuesto de inejecución comprobada.

Esta limitación supone una modulación importante en el poder judicial de «astreinte». Mientras el Juez ordinario (a tenor de la Ley de 1972 más arriba citada) puede pronunciar la condena pecuniaria para el caso de incumplimiento ya en el momento mismo de dictar la sentencia sobre el fondo del litigio (y, por tanto, anticipándose a cualquier incumplimiento, con lo que la «astreinte» despliega desde el principio toda su virtualidad coercitiva), el Juez ad-

ministrativo (según la ley comentada) —al resolver sobre el contencioso— aparece limitado a sus poderes tradicionales (distintos según se trate del recurso de anulación o del de plena jurisdicción), cupiéndole imponer la pena pecuniaria que nos ocupa únicamente en un momento posterior: aquel en que ya ha quedado en evidencia la inejecución por la Administración de la sentencia en su día recaída en el proceso.

Si resulta claro —ya en el plano teórico según vimos— que la admisión del poder judicial de «astreinte» en materia administrativa no representa una modificación cualitativa de los principios vigentes en punto a la relación entre la Administración y la Jurisdicción, la limitación ahora examinada acaba por dejar definitivamente sentado que, en efecto, consiste únicamente en una ampliación puramente cuantitativa de los poderes del Juez administrativo. Pues la ejecución de los fallos de éste continúa estando en manos de la Administración.

Prueba de ello es que P. BON (*op. cit.*, pág. 36) expone que la intención del legislador ha sido en este punto continuar permitiendo el juego de las técnicas de ejecución arbitradas por los Decretos de 1963 y 1969 más arriba examinadas. De esta forma —no existiendo por de pronto más que la sentencia sobre el fondo en los términos tradicionales— la ejecución de la misma se desarrollará en cualquiera de las dos siguientes formas:

— El titular de la ejecutoria podrá acudir a la «Commission du Rapport» del Consejo de Estado para que se proceda por el procedimiento no contencioso que ya nos es conocido, a fin de procurar la ejecución del fallo por la Administración.

Caso de que ese procedimiento no conduzca a resultado satisfactorio, la Comisión habrá de elevar el asunto a la Sección de lo Contencioso del Consejo de Estado para la actuación del poder de «astreinte» (actuación que puede ser de oficio).

— El mismo titular podrá demandar directamente del Consejo de Estado —caso de incumplimiento por la Administración— una condena en ejercicio de su poder de «astreinte»; supuesto en el que a la Sección de lo Contencioso le cabrá la posibilidad de reenvío del asunto a la «Commission du Rapport», a fin de que, en principio, se intente la consecución de la ejecución por el procedimiento no contencioso que a dicha Comisión le es propio. Sólo en el supuesto de que esta vía quedara sin efecto pronunciaría aquella Sección la correspondiente «astreinte».

De todas formas, aunque ésta haya sido la intención de legislador (expresada en el curso de los debates parlamentarios por el Ministro de Justicia), lo cierto es que —así lo destaca J. TERCINET (*op. cit.*, pág. 8)— el texto legal no la recoge, de modo que en él no queda claro si el ejercicio del poder de «astreinte» sólo es legítimo una vez que se ha ensayado la vía no contenciosa para obtener la ejecución, o si, por el contrario, el recurso a esta última es simplemente facultativo, pudiendo ser válidamente omitido.

Importante es la cuestión relativa al momento en que pueda tenerse por inejecutada una sentencia a los efectos del ejercicio del poder de «astreinte». Nada dice la ley sobre este punto, entendiéndose por la doctrina aplicable al caso el plazo señalado en los Decretos de 1963 y 1969 para acudir a la «Commis-

sion du Rapport». De este modo, transcurridos seis meses desde la notificación de la sentencia podría entenderse inejecutada ésta a los efectos de impedir del Consejo de Estado el ejercicio de la facultad que le atribuye la Ley de 1980. En cualquier caso, la ausencia de todo plazo en esta ley conduce a la negación de plazo alguno de caducidad de la acción ante el Consejo de Estado en orden a demandar la ejecución de las sentencias.

Es claro, finalmente, que esta específica configuración de la «astreinte» trae causa de las peculiaridades de lo administrativo, que conducen a negar la posibilidad de la exigencia de una ejecución inmediata de los fallos judiciales (al igual que sucede en el ámbito civil). A la administración se le otorga, pues y atendiendo a su estatuto propio, un cierto plazo para proceder por sí misma a la ejecución (lo que supone la legalización de un cierto privilegio). Sólo transcurrido éste, sin que la Administración haya actuado o habiendo obrado incorrectamente, es posible la entrada en juego de la «astreinte».

3. La reserva de la competencia para pronunciar «astreintes» al Consejo de Estado.

Es ésta una nueva y sustancial diferencia del régimen de esta facultad judicial en el orden contencioso-administrativo respecto del general o común de la misma (todos los jueces y tribunales ordinarios la poseen). Los Tribunales administrativos carecen por completo de dicha facultad, permaneciendo —por tanto— en la misma situación que antes de la ley comentada.

P. BON (*op. cit.*, pág. 37) y J. TERCINET (*op. cit.*, pág. 8) aducen como razones justificativas de esta especialidad las siguientes:

— La evolución en la materia a partir del Decreto de 1963, que había hecho del Consejo de Estado el órgano encargado de velar por la ejecución de las sentencias de la Jurisdicción contencioso-administrativa, de tal forma que —en los debates parlamentarios— el Ministro de Justicia pudo decir que, siendo la materia administrativa muy específica, el Consejo de Estado ostenta una posición especialmente idónea para conocer de la misma, cabe considerarla como «son affaire».

— La conveniencia de permitir y propiciar la combinación y coordinación entre el ejercicio del poder de «astreinte» y los procedimientos no contenciosos subsistentes en orden a la obtención de la ejecución.

— La procedencia de evitar las considerables dilaciones en la ejecución que se derivarían de la atribución de la «astreinte» a los Tribunales de primera instancia y de la consecuente posibilidad de apelación ante el Consejo de Estado contra las decisiones de los mismos.

Frente a estas justificaciones —alguna de ellas ciertamente atendible, como la última— cabe aducir que la concentración de la competencia en el Consejo de Estado impone al justiciable que ha vencido a la Administración en juicio la carga de comparecer ante una instancia lejana y distante para obtener satisfacción a su derecho declarado judicialmente.

Prescindiendo de las consideraciones acerca de la bondad de la solución legal, ésta —en sí misma— aparece confusa, en la medida en que no precisa la distribución interna entre los órganos del Consejo de Estado de las competencias

para actuar la potestad de «astreinte». Conforme al artículo 6 de la ley, ésta puede ser ejercida desde luego por el Presidente de la Sección de lo Contencioso, pero ello no implica un desapoderamiento en la materia de los órganos colegiados del Consejo ejercientes de la función judicial. Este extremo deberá ser aclarado, pues, por el Reglamento de desarrollo («décret en Conseil d'Etat») previsto por el artículo 8 de la ley.

4. La entrega de la «astreinte» al arbitrio judicial. Siguiendo en este punto las características propias de la «astreinte» en materia civil, la Ley de 1980 diseña ésta en la materia administrativa de forma que tanto su mismo pronunciamiento como su contenido quedan al arbitrio del Consejo de Estado.

El artículo 2 de la ley determina, en efecto, que dicho Consejo *puede*, incluso de oficio, imponer una condena pecuniaria accesoria por incumplimiento o inexecución. La doctrina francesa (vid. P. BON, *op. cit.*, pág. 38, que cita la opinión, en el mismo sentido, de J. BORE y F. CHABAS) interpreta el verbo «poder» en el sentido de que el ejercicio por el Consejo de Estado de la facultad es discrecional, correspondiéndole al mismo apreciar libremente la conveniencia y oportunidad de la condena accesoria.

Pero, además, esa discrecionalidad alcanza también —en ausencia de toda prescripción legal limitadora de la misma— a los siguientes aspectos:

— El carácter provisional o definitivo de la condena pecuniaria (el artículo 3 de la ley se limita a posibilitar las dos, precisando únicamente que se presumirá siempre provisional, salvo que se haya pronunciado expresamente como definitiva).

La condena pecuniaria es meramente provisional cuando se pronuncia en términos que la hacen revisable por el propio órgano judicial, es decir, que permiten a éste volver sobre ella al cumplimiento del plazo fijado a la Administración para proceder a la ejecución de la sentencia, modulándola en función del comportamiento observado o de la actuación realizada por dicha Administración. Es definitiva, por el contrario, cuando se ha impuesto de forma que ya no es posible su reconsideración, adquiriendo el titular de la ejecutoria o, en su caso, el beneficiario legal de la sanción económica un verdadero derecho a la percepción de la misma.

— La fijación del momento temporal en que comienza a regir la sanción pecuniaria; momento que puede coincidir —así será lo normal— con el de pronunciamiento de la «astreinte» o quedar referido a una fecha posterior (otorgando, así, un cierto plazo para que la Administración pueda ejecutar por sí misma, obviando el pago de la sanción pecuniaria).

— La determinación del importe de la condena, puesto que éste es radicalmente independiente de la eventual indemnización de daños y perjuicios a que tenga derecho el titular de la ejecutoria. El Consejo de Estado no se encuentra en este punto vinculado ni por la pretensión que haya deducido este último, ni siquiera tampoco por el montante de los perjuicios que se hayan seguido en la inexecución de la sentencia.

— La decisión sobre la índole de la sanción: suma alzada o una cantidad por día o por mes de demora en la ejecución; aspecto estrechamente vinculado al

anterior, así como al de fijación de la duración de la condena, en el caso de que ésta lo sea a determinada cantidad por día o mes de demora o retraso. Cabe incluso, por la propia discrecionalidad de que goza el órgano judicial, la determinación de la sanción de forma tal que ésta se incremente progresivamente cada vez que transcurran determinados lapsos de tiempo, sin que, efectivamente, la ejecución haya tenido lugar; fórmula ésta que, naturalmente, incrementa notoriamente la eficacia coercitiva de la medida.

5. La liquidación efectiva de la «astreinte», de consumarse la inexecución total o parcial de la sentencia o verificarse su cumplimiento con retraso, según el carácter provisional o definitivo con que la misma haya sido pronunciada.

El artículo 4 de la ley conecta, en efecto, la liquidación de la sanción pecuniaria a la inexecución (total o parcial) de la sentencia o a su ejecución tardía. Esa liquidación se produce de forma distinta, según que se trate de una condena provisional o definitiva.

La de esta última aparece reglada por el propio texto legal: la liquidación consiste en la pura aplicación automática de la «astreinte», tal como haya sido configurada por el Consejo de Estado (cantidad alzada, determinada suma por cada día de retraso, etc.), puesto que dicho Consejo carece de toda posibilidad de modificación de la condena con motivo de su liquidación. Este régimen de inmutabilidad y automaticidad en la aplicación hace de la «astreinte» definitiva la variante más enérgica y de mayor efecto intimidatorio sobre la Administración. De todas formas, al menos en un supuesto quiebra la inmutabilidad de la condena definitiva: el de inexecución por caso fortuito o fuerza mayor. La previsión legal de este supuesto suscita, como hace notar P. BON (*op. cit.*, página 42), perplejidad. Pues si la «astreinte» sólo puede ser impuesta una vez que se ha comprobado la inexecución inicial de una sentencia, ¿cómo es posible que mucho después, al tiempo de la liquidación de la misma, sea posible apreciar que la inexecución ha sido debida a caso fortuito o fuerza mayor? La única solución plausible consiste en reconducir el supuesto legal al de acatamiento del caso fortuito o de la fuerza mayor sobrevenidamente al pronunciamiento de la «astreinte», es decir, en el lapso de tiempo que media entre ésta y la liquidación de la sanción económica, con lo que queda dicho que se trata lógicamente de un supuesto estrictamente excepcional.

En el caso de la «astreinte» provisional, la liquidación queda al arbitrio del Consejo de Estado. La ley guarda absoluto silencio sobre este extremo, si bien la doctrina francesa cree que no cabe reconocer aquí una discrecionalidad absoluta en favor de dicho Consejo: éste deberá establecer la condena final en función de las características que presente la actuación (o inactividad) administrativa en punto a la ejecución.

6. La independencia de la «astreinte» respecto de los daños y perjuicios sufridos por el titular de la ejecutoria.

Esta independencia aparece expresamente consagrada en el inciso final del artículo 3 de la Ley. No obstante la misma, el beneficiario de la sanción económica es, en principio, el administrado afectado, el titular de la ejecutoria, según el artículo 5 de la ley. Este precepto autoriza, empero, al Consejo de Estado para imputar parte de la «astreinte» a los fondos destinados al equi-

pamiento de las colectividades locales; determinación legal que plantea numerosos interrogantes, particularmente en orden a la forma de distribución de las cantidades así recaudadas, que deberán ser resueltos en el Reglamento de desarrollo de la ley. Sobre ello, la doctrina ha criticado ya esta solución, por cuanto no será anormal que la Administración vencida en juicio y condenada sea una entidad local, con lo que ésta se verá al propio tiempo beneficiada de su propio incumplimiento a través de los fondos de equipamiento mencionados. Por ello, habría sido mejor —señala la doctrina— la imputación de la «astreinte» (de la parte correspondiente de la misma) a otros fondos institucionales no vinculados directamente a Administraciones determinadas.

IV. REFORZAMIENTO DE LA CONDENA PECUNIARIA COERCITIVA («ASTREINTE») A TRAVÉS DE LA RESPONSABILIDAD PERSONAL DEL FUNCIONARIO PÚBLICO

Cierto que la introducción de la «astreinte» supone un enorme progreso en el orden de la ejecución de las sentencias contencioso-administrativas. El efecto disuasorio que resulta de la amenaza de imposición de una elevada condena pecuniaria en caso de inejecución o de retraso en ésta es, de seguro, importante, cuando menos en los supuestos de mera inercia o negligencia administrativas (que no constituyen precisamente la excepción). Menor ha de ser por fuerza, sin embargo, ese efecto, cuando la Administración tiene —por la razón que fuere— una voluntad definida de evitar por todos los medios posibles la efectiva ejecución de un fallo judicial. En este caso, sigue existiendo (téngase en cuenta que la «astreinte» no apodera al Juez para el empleo de las vías de ejecución ordinarias) el riesgo de la inejecución de las sentencias, incrementado por el de la ineffectividad de la «astreinte».

Consciente de este posible desfallecimiento del nuevo sistema, el legislador francés de 1980 ha procurado paliarlo con un viejo remedio: la garantía suplementaria de ejecución que supone la previsión de la posibilidad de la exigencia de responsabilidad personal al funcionario al que sea imputable la inejecución. Como más arriba expusimos, éste era el remedio que la doctrina clásica creyó idóneo (HAURIOU, DUGUIT, JEZE), pero que la evolución jurisprudencial de la responsabilidad administrativa, restrictora de la noción de «faute personnelle», ha relegado a un muy segundo plano.

No obstante, no puede negarse alguna utilidad a esta técnica, sobre todo en aquellos casos en que la ejecución de las sentencias —supuesto no insólito, ni meramente teórico— encuentra abstráculos perfectamente localizados en la conducta de determinados funcionarios. De darse esta circunstancia, es obvia la calificación de dicha conducta (siendo ésta intencional) como falta personal susceptible de originar responsabilidad personal.

De ahí que el artículo 7.º de la ley comentada establezca que los funcionarios que sean competentes para la ordenación del pago correspondiente y la verificación de este último y cuya actuación en el caso concreto haya determinado la condena de una Administración pública a una «astreinte» por razón de inejecución total o parcial o ejecución tardía de una ejecutoria, serán sancionados con una multa no inferior a 500 francos y no superior al montante total

de su remuneración bruta anual a la fecha en que la ejecutoria debió ser llevada a efecto.

Esta previsión legal constituye un adecuado complemento de la *astreinte*, puesto que hace pesar sobre el funcionario la amenaza de una sanción, caso de que —por su culpa— la Administración correspondiente sea objeto de la misma; amenaza que supondrá para dicho funcionario de seguro un acicate superior a la sola perspectiva de la condena de la Administración a satisfacer la cantidad a que se contraiga dicha «astreinte». La doctrina francesa, según señala J. TERCINET (*op. cit.*, pág. 10), ha calificado por ello esta disposición como la esencial de todo el texto legal.

La responsabilidad personal de que se trata es prácticamente de orden disciplinario, pues ha de exigirse ante la «Cour de discipline budgétaire et financière», ya que el artículo 7.º de la ley comentada lo que hace es introducir un nuevo artículo (el 6.º bis) en la Ley de 25 de septiembre de 1948 reguladora de aquel órgano disciplinario. Esta circunstancia ha motivado ya la crítica doctrinal, toda vez que determina el círculo de personas a las que alcanza la nueva responsabilidad (únicamente el de aquellas que, según la Ley de 1948, están sujetas a la potestad disciplinaria del referido órgano: los administradores de todos los organismos sometidos al control de la «Cour de Comptes»), quedando por tanto fuera del ámbito de aplicación de esta técnica los «funcionarios políticos» (ministros, alcaldes, presidentes de los consejos generales departamentales, etc...), a pesar de que también ellos —como es obvio— pueden trabar o retrasar el cumplimiento de sentencias. A ello se añade, además, el hecho de que los procedimientos ante la «Cour de discipline budgétaire et financière» sólo pueden ser iniciados a instancias del primer Ministro, el ministro de Hacienda, el titular del Departamento en cada caso afectado, la «Cour de Comptes» y el procurador general ante el propio órgano disciplinario, con lo que la efectividad de la responsabilidad personal instaurada dependerá del vencimiento de la natural resistencia de las autoridades y órganos legitimados activamente para ejercer la oportuna acción a actuar ésta contra sus propios subordinados.

Si a las dificultades expuestas se le suma la de la identificación (en no pocos casos no precisamente fácil) del funcionario o funcionarios a cuya conducta sea imputable la inejecución o el retraso en la ejecución de una sentencia fácilmente se comprende no sólo la crítica doctrinal, sino la desconfianza en que el mecanismo de la responsabilidad personal pueda jugar en efecto como una verdadera garantía complementaria de la ejecución de las sentencias contencioso-administrativas.

V. LA GARANTIA FINAL: EL CUASIAUTOMATISMO DE LA EJECUCION DE LAS SENTENCIAS CONDENATORIAS AL PAGO DE CANTIDAD

No pudiendo quedar totalmente asegurada, como se ha visto, la eficacia de la *astreinte* como técnica coercitiva a efectos de la ejecución de las sentencias de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, Ley de 1980 (a resultas, según se dejó dicho más arriba, de una iniciativa parlamentaria, que no gubernamen-

Luciano Parejo Alfonso

tal) ha pretendido dejar plenamente garantizada siquiera sea la ejecución de una clase bien determinada de dichas sentencias: la de las que contengan una condena al pago de cantidad.

El artículo 1.º de la Ley dispone, en efecto, que:

1. Cuando una decisión jurisdiccional, que haya adquirido la fuerza de cosa juzgada, condene al Estado al pago de una suma de dinero y fije ella misma el importe de esa suma, el pago de ésta debe ser ordenado dentro del plazo de cuatro meses a contar desde la notificación de la decisión judicial.

De ser imputable el gasto a créditos limitados y resultar éstos insuficientes, la orden de pago se despacha dentro del límite de los créditos disponibles. Los recursos necesarios para completarlo deben ser establecidos de acuerdo con las previsiones de la *Ordonnance*, núm. 59-2, de 2 de enero de 1959, aprobatoria de la Ley orgánica relativa a las leyes financieras. En este caso, la orden de pago complementaria debe producirse dentro del plazo de seis meses contados desde la notificación.

En defecto de orden pago librada en los plazos indicados en los párrafos anteriores, el pagador («comptable») competente (*assignataire de la dépense*) debe, a demanda del acreedor y contra la presentación de la decisión judicial, proceder al pago.

2. Cuando una decisión judicial, que haya adquirido la fuerza de cosa juzgada, condene a una entidad local o a un establecimiento público al pago de una suma de dinero y fije ella misma el importe de esa suma, la orden de pago de ésta debe producirse dentro del plazo de cuatro meses a contar desde la notificación de la decisión judicial. De no producirse el mandamiento u orden de pago dentro de dicho plazo, la autoridad de tutela procede a expedirlo de oficio.

En caso de insuficiencia de los créditos, la autoridad de tutela requiere a la entidad local o al establecimiento público para que procedan al establecimiento de los recursos necesarios; si el órgano deliberante de la entidad local o el establecimiento público no autoriza o crea los recursos en el plazo fijado, la autoridad de tutela, de oficio, provee lo necesario y libra, si ha lugar, la orden de pago.

3. En caso de infracción de las disposiciones de los números anteriores relativos al compromiso y la ordenación de gastos, las personas enumeradas en el artículo 1.º de la Ley 48/1484, de 25 de septiembre de 1948, modificada, relativa a la «Cour de discipline budgétaire et financière», son sancionadas con las penas previstas en el artículo 5.º de dicha ley. Con derogación del artículo 16 de esta misma ley, el acreedor está legitimado para accionar ante la «Cour» por intermedio del Ministerio Público ante dicho órgano.

El precepto es —como ya dijimos— el resultado de una transacción entre la posición del Gobierno (atenida a los principios tradicionales reguladores de la gestión económico-financiera y de la contabilidad públicas) y la de la Asamblea Nacional (resultado de una enmienda aprobada por la misma y dirigida a establecer el pago automático de los créditos líquidos basados en ejecutorias). Por ello mismo se trata de un precepto complejo, que constituye —al decir

de J. TERCINET (*op. cit.*, pág. 11)— una verdadera «ley dentro de la ley», que introduce una serie de modificaciones en el régimen tradicional de la contabilidad pública de importancia tal, que han podido calificarse de «revolución jurídica».

Lo cierto es, por de pronto, que su ámbito de aplicación —al estar referido sin más a las sentencias condenatorias al pago de cantidad sin distinción— se extiende a todas las decisiones judiciales, sean o no del orden contencioso-administrativo; circunstancia cuya trascendencia no es preciso subrayar. De otro lado, la garantía de ejecución que supone no se limita —por lo que hace ya a la jurisdicción contencioso-administrativa— a las sentencias condenatorias al pago de cantidad, sino que se extiende a cualesquiera otras, dado que éstas —de ser inejecutadas total o parcialmente o ejecutadas defectuosamente— conducen en definitiva —por conducto de la «astreinte»— a una condena pecuniaria, la cual podrá beneficiarse del mecanismo de ejecución previsto en el precepto comentado.

El contenido del mismo, ciertamente intrincado en razón a la necesidad de sortear y salvar las dificultades derivadas de la complejidad misma de la gestión económica-financiera de los entes públicos, puede descomponerse analíticamente, siguiendo a J. TERCINET (*op. cit.*, pág. 12), en tres categorías de disposiciones:

a) La configuración absolutamente reglada de la competencia de los funcionarios ordenadores de pagos en el caso de ejecutorias.

Conforme al precepto, en efecto, dentro de los cuatro meses siguientes a la notificación de una sentencia condenatoria al abono de cantidad líquida debe producirse necesariamente la orden de pago de esta última. La autoridad u órgano competentes para librar dicha orden carecen, pues, de cualquier margen de apreciación, al encontrarse totalmente vinculados por la decisión judicial (incidentalmente debe recordarse de nuevo que, al encontrarse formulado el precepto con carácter general, vale tanto para sentencias del orden contencioso-administrativo como para las del orden judicial ordinario). El plazo de cuatro meses otorgado a la Administración se justifica únicamente en razón a las peculiaridades del funcionamiento económico de la Administración pública (que impiden materialmente que ésta pueda pagar de forma inmediata), así como en la necesidad de permitir un eventual pronunciamiento del Consejo de Estado de suspensión de la ejecución del fallo judicial a instancias de la Administración interesada.

La doctrina francesa ha destacado el progreso que esta disposición representa, pues hasta la Ley de 1980 las resoluciones administrativas relativas al cumplimiento de este tipo de sentencias sólo eran objeto de un insuficiente control jurisdiccional (hasta el año 1949 el Consejo de Estado se había negado incluso a verificar cualquier control de las mismas).

El avance se cifra en que, en principio, el carácter absolutamente reglado de la competencia administrativa de ejecución asegura el cumplimiento de los fallos judiciales condenatorios a cantidad de dinero y, por tanto, no sólo las que lleguen a este resultado resolviendo sobre el fondo de la cuestión o decidiendo sobre los daños y perjuicios causados al administrado, sino también de las

Luciano Parejo Alfonso

anulatorias de actos administrativos que se conviertan en último término (por inejecución) en la correspondiente «astreinte» y su liquidación.

b) La articulación de mecanismos específicos para resolver las dificultades derivadas del régimen de gestión económico-financiera de los entes públicos.

En este punto —uno de los más controvertidos en la discusión parlamentaria del precepto, habida cuenta el principio de gestión presupuestaria de los entes públicos— el texto legal distingue entre la Administración del Estado y las Administraciones local e institucional.

a') Tratándose de la Administración del Estado, el precepto remite a la *Ordonnance* (texto fruto de una delegación legislativa), número 59-2, de 2 de enero de 1959, aprobatoria de la Ley orgánica relativa a las leyes financieras, para disponer que la orden de pago ha de librarse dentro de los límites de los créditos disponibles, debiendo obtenerse los recursos suplementarios necesarios en cuanto al resto en las condiciones previstas en dicha *Ordonnance*. La remisión a esta última implica que la ejecución es distinta según la naturaleza de los créditos presupuestarios a los que deba imputarse el pago a realizar, ya que en ella se contemplan dos tipos de créditos: los puramente estimativos o *évaluatifs* y los limitados o *limitatifs*.

Los créditos puramente estimativos o llamados también «abiertos» están taxativamente determinados por la referida *Ordonnance* en su artículo 9.º y son únicamente aquéllos consignados para saldar las deudas de la Administración del Estado resultantes de disposiciones legales especiales o de convenios permanentes aprobados por ley, aplicándose a: la deuda pública, las costas judiciales, las indemnizaciones patrimoniales, los reintegros o reembolsos, las desgravaciones y las restituciones, así como a una serie de supuestos enumerados en lista cerrada por la ley. Pues bien, la peculiaridad de estos créditos reside en que los gastos a ellos imputados no se encuentran limitados por la cantidad en que hayan sido estimados presupuestariamente. De este modo, en la medida en que la cantidad en que se concrete la condena judicial sea subsumible en uno de estos créditos, la orden para su pago deberá producirse necesariamente dentro de los cuatro meses establecidos con carácter general por el precepto comentado, ya que a este efecto la Administración no puede aducir restricción presupuestaria alguna.

No sucede lo mismo cuando la cantidad deba satisfacerse con cargo a créditos limitados (por ejemplo, en el caso arquetípico de condenas judiciales recaídas en contenciosos contractuales), porque la regla es aquí la de que cualquier orden de pago sólo es válida y, por tanto, posible dentro de las disponibilidades del crédito presupuestario correspondiente. De ahí que el artículo 1.º de la Ley de 1980 disponga en este caso que la orden de pago habrá de librarse dentro de los límites de los créditos disponibles. ¿Qué ocurre, si éstos resultan ser insuficientes? La Administración debe proceder a habilitar los recursos suplementarios precisos dentro de los seis meses siguientes a la notificación de la sentencia, contando, pues, con dos meses más para hacer frente al pago que en el caso ordinario de disponibilidad de crédito bastante. A la Administración se le impone, así, la carga de despejar —por los procedimientos legales correspondientes (créditos extraordinarios, suplementos de crédito, antici-

pos de Tesorería)— los obstáculos que, para la ejecución de las decisiones judiciales, derivan de su régimen económico-financiero propio.

b') En el caso de las llamadas Administraciones secundarias (los entes locales y los institucionales) la cuestión se presenta con un mayor grado de dificultad, sencillamente porque en el régimen presupuestario de las mismas no existen créditos estimativos y sí sólo ordinarios (fijos y, por tanto, limitados).

La solución a la que se ha acudido aquí es la de hacer intervenir a la Administración de tutela. El ente local o *établissement public* correspondiente debe proceder, en principio, a librar la orden de pago pertinente en el plazo de cuatro meses desde la notificación de la sentencia firme. Sentado este principio, dos son las hipótesis patológicas posibles: o bien no se produce, por inactividad, el libramiento en el plazo legal, o bien éste sólo puede alcanzar a parte de la condena por insuficiencia del crédito disponible.

Para la primera de dichas hipótesis el artículo 1.º de la Ley de 16 de julio de 1980 prevé la subrogación automática de la Administración de tutela, que —por tanto— deberá proceder a librar la oportuna orden de pago. Dado que la competencia para despachar esta última es, en todo caso, reglada, la subrogación es obligatoria, debiendo no sólo producirse incluso de oficio, sino ejercerse la correspondiente competencia así adquirida en el sentido precisamente del cumplimiento de la sentencia. En otro caso (denegación del libramiento, por subrogación, de la orden de pago), la Administración del Estado incurriría en responsabilidad por inejecución del fallo judicial (responsabilidad que podría ser exigida a través del ejercicio de la acción correspondiente).

Ahora bien, el mecanismo de la subrogación no basta (y ésta es ya la segunda hipótesis), puesto que —aun habiéndose producido la misma— la dificultad puede ser de orden presupuestario, es decir, consistir en la inexistencia de crédito suficiente. Para este supuesto, la Ley de 1980 establece el requerimiento por la Administración tutelante a la tutelada a fin de que proceda a habilitar los fondos precisos para cumplir el fallo judicial. De no ser atendido ese requerimiento, la propia Administración de tutela deberá proceder a dicha habilitación, expidiendo, a reglón seguido, la pertinente orden de pago, en términos —al igual que en el supuesto anterior— de subrogación automática de ejercicio obligatorio y reglado.

Siendo los ingresos de las Administraciones locales e institucionales limitados, la técnica expuesta ofrece desde luego el inconveniente del eventual agotamiento de la capacidad económico-financiera del ente de que se trate. Este caso extremo fue suscitado en el curso de los debates parlamentarios, señalándose como posible solución al mismo (aunque sin incorporarla expresamente al texto legal) el recurso a las subvenciones excepcionales por parte de la Administración del Estado a los entes locales previstas por el artículo L 235-5 del «Code des Communes».

c) El arbitrio de técnicas dirigidas a garantizar en todo caso la efectividad de las anteriores disposiciones.

Como es obvio, no basta, para garantizar la ejecución efectiva de las sentencias, con las prescripciones anteriores. De un lado, es perfectamente posible que la

orden de pago no se produzca (aun no existiendo problema de disponibilidad de crédito) en el plazo legal, y, de otro, es asimismo más que posible (de existir problema presupuestario) que la Administración o bien no ponga en marcha el mecanismo legal para superar dicha dificultad, o bien no consiga un resultado favorable (denegación por el Parlamento del suplemento de crédito o del crédito extraordinario). En este punto y para superar todos esos posibles inconvenientes, se sitúa una de las prescripciones claves del texto legal de 1980: de transcurrir los plazos legales (cuatro o seis meses, según los casos) sin que se haya librado la correspondiente orden de pago, el funcionario competente para verificar materialmente este último deberá proceder sin más al mismo, si es requerido para ello por el titular de la ejecutoria. Se exceptiona aquí por la ley el régimen de gestión económica de la Administración del Estado (en concreto, los requisitos de previa existencia de crédito suficiente, imputación del gasto a crédito determinado y libramiento de la correspondiente orden de pago), una vez transcurrido un lapso de tiempo estimado más que suficiente para el cumplimiento y, por tanto, el mantenimiento de la integridad de dicho régimen, como único expediente efectivo para superar la mala voluntad, la negligencia o, simplemente, la inercia administrativas en orden a la ejecución de los fallos judiciales.

Ahora bien, esta técnica sólo rige para la Administración del Estado. Tratándose de una Administración secundaria la única vía para alcanzar el pago efectivo radica en la intervención de la Administración de tutela, tal como antes ha quedado ésta expuesta.

Con independencia de la Administración deudora, sin embargo, la Ley de 1980 añade aún otra técnica de garantía del cumplimiento de las sentencias del tipo que ahora nos ocupa: la de responsabilidad personal de los funcionarios competentes para librar las correspondientes órdenes de pago, exigible ante la «Cour de discipline budgétaire et financière»; técnica que, sin perjuicio de su indudable utilidad (por la vía disuasoria), adolece de la deficiencia resultante de la limitación de la competencia *ratione personae* de dicha «Cour» ya apreciada al tratar más arriba de la «astreinte» y de sus mecanismos complementarios de garantía. No obstante, la responsabilidad personal aparece robustecida en este caso por la expresa ampliación a la persona del acreedor con título judicial de la legitimación activa para accionar ante la «Cour de discipline budgétaire et financière», siquiera sea por intermediación del Ministerio público.

VI. CONSIDERACIONES FINALES REFERIDAS AL DERECHO ESPAÑOL, A LA LUZ DE LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DE 7 DE JUNIO DE 1982

Si bien la Ley de 16 de julio de 1980 no hace ciertamente de la Administración un justiciable más, plenamente sometido a la eficacia de la cosa juzgada, es evidente que supone un paso de gran importancia en ese sentido. El que tal paso se haya dado precisamente en Francia, cuna y modelo del Estado de régimen administrativo incrementa si cabe la significación del texto legal, que constituye desde luego un hito en el proceso, aún inacabado, de plena sumisión del poder público al Derecho.

Por ello mismo, y a pesar de sus insuficiencias y defectos, la promulgación de la norma ha sido recibida por la doctrina francesa con la esperanza de que no constituya tanto el fruto de una maniobra dirigida a retrasar lo más posible la realización íntegra del principio del Estado de Derecho también por lo que hace a las relaciones jurídico-administrativas, como una primera medida dirigida a acelerar el proceso que conduzca a ese momento de plenitud, en el que la Administración, incluso actuante según su estatuto singular exorbitante, esté vinculada a la cosa juzgada, por ser actuables frente a la misma poderes judiciales de ejecución en sus propios términos de las sentencias firmes.

En cualquier caso, la significación de la Ley para el Derecho español posconstitucional es clara, siquiera sea como parámetro de referencia del estadio evolutivo alcanzado en un ordenamiento (modelo de nuestro propio régimen administrativo) que no cuenta en este orden de cosas con los principios constitucionales tan tajantes como los que expresan los artículos 117, 3 y 118 de nuestro texto fundamental (sí bien el que debe considerarse que ha desautorizado, según más arriba quedó ya apuntado, el sistema de ejecución de las sentencias contencioso-administrativas que aún luce en la Ley de esta Jurisdicción es el proclamado en el artículo 118, pues el contenido en el 117, 3 no es novedoso en nuestra historia constitucional —figura, p. ej., en los artículos 245 de la Constitución de 1812, 63 de la de 1837, 66 de la de 1845 y 76 de la de 1876—, habiendo convivido pacíficamente con las especialidades de la referida Jurisdicción).

Porque, en efecto, el replanteamiento en nuestro ordenamiento del régimen de la ejecución de las sentencias contencioso-administrativas es indispensable, en cuanto exigido por dichos principios constitucionales. Así se ha puesto de manifiesto en la reciente Sentencia del Tribunal Constitucional (núm. 32/1982, de 7 de junio, recaída en recurso de amparo núm. 234/1980; publicada —estando ya en prensa este trabajo— en BOE del día 28 de junio de 1982). En la demanda de amparo (dirigida contra inejecución de una Sentencia de la Sala Quinta del Tribunal Supremo en materia de justiprecio de una expropiación urbanística) los recurrentes adujeron ya que, una vez aprobada la Constitución, debe considerarse derogado el artículo 103 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa «en virtud de la disposición derogatoria tercera de la propia Constitución, sin que sea precisa una previa declaración de inconstitucionalidad, pues tal como se deduce del artículo 2 en relación con el 117 de la Constitución, es al propio Tribunal a quien corresponde acordar lo necesario para ejecutar su sentencia y no a la Administración». El Ministerio Fiscal, al evacuar el trámite de alegaciones, puso en conexión el artículo 117, 3 de la Constitución con el 24, 1 de la misma, para afirmar que el primero completa el contenido del segundo, pero sin olvidar que su inciso final modula el poder judicial de ejecución «según las normas de competencia y de procedimiento que las mismas (las leyes) establezcan», y el Abogado del Estado —en idéntico trámite— destacó que el artículo 117, 3 no supone una innovación constitucional, toda vez que tiene antecedentes centenarios en la Ley provisional sobre organización del poder judicial de 15 de septiembre de 1870 y ha convivido con normalidad a lo largo del tiempo con el principio de ejecución de las sentencias por la Administración, sin que éste suponga la concesión de ningún privilegio al derivar del principio de legalidad presupuestaria, con el que está indudablemente en tensión el de seguridad ju-

rídica (exigente del cumplimiento de las sentencias), si bien de ello sólo se sigue la procedencia de la armonización de ambos y en modo alguno la anulación de aquél. El Tribunal (Ponente, Magistrada Sra. Begué Cantón), aunque desaprovecha la ocasión de pronunciarse sobre la constitucionalidad del actual régimen de ejecución de las sentencias contencioso-administrativas (en la Sentencia parece estar implícita la aceptación de dicha constitucionalidad), se pronuncia con toda rotundidad sobre el problema de fondo del cumplimiento de las sentencias judiciales en un doble sentido:

— En primer término, afirmando que

«... El derecho a la tutela efectiva que dicho artículo (24, 1) consagra no agota su contenido en la exigencia de que el interesado tenga acceso a los Tribunales de justicia, pueda ante ellos manifestar y defender su pretensión jurídica en igualdad con las otras partes y goce de la libertad de aportar todas aquellas pruebas que procesalmente fueran oportunas y admisibles, ni se limita a garantizar la obtención de una resolución de fondo fundada en derecho, sea o no favorable a la pretensión formulada, si concurren todos los requisitos procesales para ello. *Exige también que el fallo judicial se cumpla y que el recurrente sea repuesto en su derecho y compensado, si hubiere lugar a ello*, por el daño sufrido; lo contrario sería convertir las decisiones judiciales y el reconocimiento de los derechos que ellas comportan en favor de alguna de las partes, en meras declaraciones de intenciones.»

Lo cual significa que el principio de santidad de la cosa juzgada (capital en el Estado de Derecho) ha de ser respetado desde luego por la Administración y que el ciudadano titular de una ejecutoria tiene verdadero derecho (incluso fundamental) a ese respeto (al cumplimiento de la Sentencia) en calidad de contenido integrante del derecho a la tutela judicial efectiva (afirmación de capital importancia).

— En segundo lugar, matizando la anterior afirmación (para el caso, de primera importancia, de las sentencias condenatorias al pago de cantidad) en el sentido de que en la materia existe una tensión entre dos principios constitucionales: el de seguridad jurídica (exigente del cumplimiento de las sentencias) y el de legalidad presupuestaria (demandante de la supeditación del cumplimiento a la existencia de partida presupuestaria asignada a dicho fin); tensión que ha de ser resuelta en términos equilibrados, pero nunca de forma que el segundo principio deje sin contenido el primero u obstaculice el control jurisdiccional de la ejecución. El equilibrio parece encontrarlo el Tribunal Constitucional en una ejecución «en tiempo razonable», al indicar que:

«El respeto que de forma especial los poderes públicos han de otorgar a las libertades y derechos fundamentales, y la singular relevancia que para el interés público tiene el cumplimiento de las resoluciones judiciales, a que la Administración pública y, en su caso, los Tribunales adopten las medidas necesarias a fin de garantizar que el mencionado derecho constitucional adquiera plena efectividad, por lo que en ningún caso el principio de legalidad presupuestaria puede justificar que la Administración posponga la ejecución de las sentencias *más allá del tiempo necesario para obtener, actuando con la diligencia debida, las consignaciones presupuestarias en el caso de que éstas no hayan sido previstas.*»

En nuestro Derecho, pues, se encuentran ya planteadas y en parte resueltas las dos grandes cuestiones que el problema analizado suscita: una específica de nuestro ordenamiento, a saber, la de si la Constitución es compatible

con la singular posición del Juez administrativo en punto a la ejecución de sus propias sentencias; otra, ya común con la abordada por la Ley francesa: la de los términos y condiciones del cumplimiento de las sentencias por la Administración.

En cuanto a la primera, no puede por menos que lamentarse que el Tribunal Constitucional no la haya afrontado expresamente. En el supuesto de que de su sentencia —como puede hacerse— hubiera que inferir la aceptación de la compatibilidad del actual sistema con el texto constitucional, habría que criticar decididamente tal postura. La tesis del Ministerio Fiscal no le presta apoyo, pues el inciso final del artículo 117, 3 sólo significa una remisión a las normas reguladoras de la distribución competencial *entre los órganos judiciales* y de la actividad de éstos; en modo alguno es interpretable en el sentido de una habilitación para la transferencia de la competencia de ejecución al justiciable, aunque éste sea la Administración. Es cierta la falta de novedad en nuestro ordenamiento, como destaca el Abogado del Estado, del principio consagrado en el artículo 117, 3 (a ello nos hemos referido ya antes), pero la inconstitucionalidad del régimen de ejecución de la Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa no deriva sólo de éste, sino del específico orden constitucional que en este punto deriva de la combinación del mismo con el proclamado en el artículo 118, como también hemos hecho notar ya. Y ese orden constitucional, perfectamente claro en su contenido y que sí constituye una innovación, no parece permitir excepciones a la residencia de los poderes de ejecución exclusivamente en el Juez, toda vez que de resto sólo hay sujetos de Derecho y partes en el proceso (destinatarias de la decisión del mismo), cuya posición jurídica (aunque se trata de poderes públicos, como la Administración) se agota por completo en lo dispuesto en el artículo 118 (cumplimiento y colaboración en la ejecución). No constituyen argumentos en contra las singularidades del estatuto de la Administración y, en particular, los principios de legalidad presupuestaria y de interdicción del embargo de los derechos y bienes de la Hacienda pública, pues estos principios operan en el plano del régimen de la ejecución (sometiendo ésta a modulaciones) y, por tanto, si se quiere, del alcance de los poderes del Juez, pero en modo alguno cabe reconocérseles una virtualidad tal, que les haga capaces de incidir sobre la titularidad misma de los poderes de ejecución, que —claramente— radica exclusivamente en el Juez (hoy esa incidencia ocurre, pues quierase o no, de hecho el sistema de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa otorga a la Administración la disposición primaria sobre la ejecución, reduciendo al Juez a un control, todo lo intenso que se quiera, pero que no es capaz de ocultar la traslación de parte sustancial de un contenido típico del poder judicial). No existiendo en nuestro Derecho, ni aun en el ámbito de la Jurisdicción ordinaria y en caso de resistencia del condenado (arts. 924 y 925 de la Ley de Enjuiciamiento Civil), poderes de ejecución sobre las personas y sí únicamente sobre los bienes, la especificidad de la Administración en cuanto sujeto de Derecho y destinatario de un fallo judicial sólo puede radicar precisamente en el estatuto especial de sus bienes. Por ello mismo, en cuanto a su posición como tal sujeto de Derecho y frente al Juez no tiene por qué diferenciarse, ni debe además diferenciarse, en tanto que, estando plenamente sometida a la Ley y al Derecho (art. 103, 1 de la Constitución), a dicho respecto ha de primar sin duda el principio de Estado de Derecho (art. 1.º, 1 de dicha norma fundamental),

que es un valor superior de nuestro ordenamiento jurídico y del que constituye una manifestación principal el principio del respeto a la cosa juzgada (arts. 118 de la Constitución y 1.251 del Código Civil). Porque, como precisamente demuestra la Ley francesa de que se ha dado noticia, la singularidad y exorbitancia del estatuto de la Administración no exige un sistema retenido de la competencia de ejecución, siendo compatible perfectamente con su «normalización» o delegación (por emplear conceptos tradicionales), toda vez que requiere sólo de una específica conformación de los poderes del Juez, perfectamente factible.

Es en este terreno, es decir, en el ámbito de la segunda de las cuestiones antes apuntadas, en el que se manifiesta realmente la tensión entre la posición del Juez —órgano del Derecho al que está sometida la Administración y estatuto exorbitante de ésta en su condición de poder público, de *potentior persona*.

Esa tensión puede manifestarse, en primer término, en un eventual conflicto entre la ejecución de la sentencia en sus propios términos y un interés público de valor atendible (en este sentido los supuestos clásicos de las causas primera, segunda y tercera del número 2 del art. 105 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa). La realidad de esa tensión no postula, sin embargo, una resolución en términos de sacrificio del principio del Estado de Derecho en favor del más ambiguo de los «intereses del Estado» (apreciados, además, unilateralmente por el poder ejecutivo), sino más bien de equilibrio entre ambos, lo que sólo puede lograrse remitiendo al propio Juez (como instancia imparcial) la ponderación de esa tensión (con las cautelas que se quieran) y la decisión, en su caso, de la inexecución con sustitución del cumplimiento por una indemnización, como, por otra parte, ya hace la propia Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa en su artículo 107 para los casos de imposibilidad material o jurídica de ejecución (supuestos a los que deberían reconducirse los anteriores).

Pero, además, y como es obvio, la aludida tensión se concreta —para las sentencias condenatorias al pago de cantidad; categoría ésta de suma importancia, pues todos los restantes pueden reconvertirse, en definitiva, en la misma— en un conflicto entre el principio de seguridad jurídica y el de legalidad presupuestaria (con más, si se quiere, el de inejecutabilidad de los bienes de la Hacienda pública). En este orden de cosas debe afirmarse como correcta (en calidad de criterio rector básico de la solución) la postura mantenida por el Tribunal Constitucional (armonización o equilibrio de los principios, a través de la afirmación de la inexcusabilidad del cumplimiento de las sentencias —salvando así la vinculación de la Administración a la cosa juzgada y, por tanto, su sumisión al Derecho—, pero reconocimiento de que la exigencia de ese cumplimiento ha de cohonestarse con el estatuto de dicha Administración y medirse por él en términos de razonabilidad —otorgando, así, satisfacción en lo necesario tanto a la regla de la inejecutabilidad directa de los bienes de la Hacienda pública como a las exigencias mínimas del funcionamiento económico-financiero de la Administración—); solución de principio, que es perfectamente compatible con la tesis sugerida por E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ, a la que más arriba se hizo alusión.

En todo caso, el criterio básico formulado por nuestro Tribunal Constitucional concede un específico valor, como experiencia de referencia y en orden a

la precisa reforma legislativa que en este punto debe acometerse entre nosotros, a la Ley francesa de 1980. Pues esta Ley, como ha quedado visto, huye de soluciones radicales (opción en favor de uno de los principios contrapuestos en presencia, en detrimento claro del otro) y demuestra que una solución armonizadora de dichos principios no es incompatible con:

— El otorgamiento a la Jurisdicción del poder de ejecución de sus propias sentencias.

— La configuración de facultades judiciales específicas en orden a la ejecución de las sentencias en sus propios términos (por ejemplo, la posibilidad del pronunciamiento de condenas pecuniarias coercitivas).

— La regulación de la ejecución de las sentencias condenatorias al pago de cantidad (supuesto importante, por la posibilidad potencial de reconversión al mismo de cualesquiera otros pronunciamientos) de forma que se otorga satisfacción tanto al principio de cosa juzgada (en definitiva, al de seguridad jurídica) como a los tradicionalmente informantes del comportamiento patrimonial de la Administración (legalidad presupuestaria, inejecutabilidad directa de los bienes de la Hacienda pública).

En este sentido, la solución a adoptar en nuestro ordenamiento podría consistir en el establecimiento de la regla de la vinculación absoluta de la Administración al cumplimiento de las sentencias, sin perjuicio de la observancia del régimen económico-financiero propio de la misma.

El artículo 43, 1 de la Ley General Presupuestaria de 1977 está ya desde luego en esa línea, al reconocer la ejecutoria como título bastante por sí mismo (con independencia de los Presupuestos Generales del Estado) para la exigibilidad de la obligación en ella declarada. No sucede luego lo mismo con las matizaciones que introduce, en sus números 2 y 3, el siguiente artículo 44 de idéntico texto legal, la primera de las cuales (que atribuye la competencia de la ejecución a la correspondiente Autoridad administrativa y remite al régimen de suspensión o inejecución de sentencias de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa) debe considerarse sobrevenidamente inconstitucional y derogado por las razones ya expuestas para dicho régimen, debiendo sufrir la segunda tan sólo las necesarias reformas para hacer efectivo el derecho al pago. También a este efecto tiene utilidad la solución francesa, es decir, la fijación de un doble plazo para hacer posible el respeto al principio de legalidad presupuestaria: uno primero, para el pago con cargo a los créditos disponibles y hasta el límite de los mismos (que podría ser el mismo de tres meses ya fijado por el art. 45 de la Ley General Presupuestaria) y otro suplementario para el caso de que fuera necesario un crédito extraordinario o un suplemento de crédito (que podría ser de otros tres meses como máximo), transcurridos los cuales (uno u otro, según proceda) cobrarían plena efectividad las exigencias de la cosa juzgada y de la tutela judicial, haciéndose inexcusable el pago (la fórmula de obtención de los medios económicos necesarios sería ya cuestión interna de la Administración, que cuenta con técnicas suficientes para ello, significativamente la señalada por E. GARCÍA DE ENTERRÍA).

Si bien esta solución no suscita reparos de peso en el caso de las Administraciones del Estado y e, incluso, de las Comunidades Autónomas (los inconve-

Luciano Parejo Alfonso

nientes tópicos referidos a la soberanía parlamentaria y al control del gasto público no representan contraargumentos atendibles, ya que en el Estado de Derecho también el Parlamento tiene que respetar la eficacia de la cosa juzgada y la racionalidad de la economía pública tiene que ser asegurada por la propia Administración y no por los particulares, a los que no se puede trasladar válidamente la carga de la misma derivada), presenta mayores dificultades en el caso de las Haciendas públicas limitadas, como las de las Corporaciones Locales. Teniendo en cuenta la desaparición efectiva —tras la sentencia del Tribunal Constitucional de 2 de febrero de 1981, el Real Decreto-ley 3/1981, de 16 de enero, y la Ley 40/1981, de 28 de octubre— de toda tutela económico-financiera sobre las Corporaciones Locales, no resulta útil el ejemplo francés. Sin embargo, sobre la base de posibles transferencias de recursos a las Haciendas locales por las Administraciones superiores y dada la posición en nuestro Derecho del Banco de Crédito Local respecto de dichas Haciendas, no parece imposible el diseño de una solución análoga a la ofrecida para aquellas Administraciones. En todo caso, es constitucionalmente insostenible la permanencia del artículo 661, 3 de la Ley de Régimen Local de 1955.